

Wahlrechtsreform. Eine Agenda in zwölf Punkten

Frank Decker und Eckhard Jesse

1. Das Versagen der Großen Koalition bei der Reform des Wahlsystems

Wer nach der Bundestagswahl 2017 prognostiziert hätte, dass es den Regierungsparteien in der anstehenden Wahlperiode leichter fallen würde, sich auf ein über 200 Milliarden Euro teures Schuldenpaket zu verständigen als auf eine Reform des Wahlrechts, wäre vermutlich für verrückt erklärt worden. Solch ein Projekt war eigentlich schon in der vorherigen Wahlperiode geboten, als sich das Problem einer starken Vergrößerung des Bundestages unter dem bestehenden – 2013 novellierten – Bundeswahlgesetz immer deutlicher abzeichnete. Dass dieses Projekt jetzt erneut zu scheitern droht, ist für die Abgeordneten in jeder Hinsicht blamabel.

Was die Große Koalition, wohl um dem Vorwurf der totalen Handlungsunfähigkeit zu entgehen, kurz vor Toresschluss als Gesetzentwurf¹ vorgelegt und mit ihrer Mehrheit am 8. Oktober 2020 im Deutschen Bundestag beschlossen hat, verdient den Namen „Reform“ nicht einmal ansatzweise. Nicht nur, dass die darin enthaltenen „Dämpfungsmaßnahmen“ ungeeignet sind, ein weiteres Anwachsen des mit 709 Abgeordneten ohnehin übergroßen Bundestags zu verhindern – der Zuwachs dürfte lediglich etwas geringer ausfallen, als es bei einer Fortgeltung des alten Rechts der Fall wäre. Indem das Gesetz drei Überhangmandate künftig ausgleichsfrei stellt, rückt es zugleich von einem zentralen Element des 2013 erzielten Kompromisses ab, nämlich dem vollständigen Proporz. Auf dieser Basis stimmten seinerzeit auch die Grünen und die FDP zu. Das jetzige Gesetz, das die Union in der derzeitigen Konstellation des Parteiensystems leicht begünstigt, konnte auf diese Zustimmung nicht rechnen.² Dabei gehört es zu den ungeschriebenen Regeln der Demokratie, Wahlrechtsregelungen tunlichst im Konsens zu treffen.

Noch ärgerlicher und von der Öffentlichkeit bisher wenig zur Kenntnis genommen ist der zweite, über das Jahr 2021 hinausreichende Teil der Reform, der eine Absenkung der Zahl der Direktmandate auf 280 bei der übernächsten planmäßigen Wahl im Jahre 2025 vorsieht. Jeder Kundige weiß: Das wird bei weitem nicht ausreichen, um die Zahl der Überhänge so zu reduzieren, dass man wieder in die Nähe der 598 Sitze kommt. Die Koalition gibt damit das Ziel der Einhaltung der regulären Sollgröße faktisch auf und möchte die Wähler offenbar an ein dauerhaft vergrößertes Parlament gewöhnen. Dass sich die noch in dieser Wahlperiode einzusetzende Reformkommission mit der eigentlichen Wahlsystemreform gar nicht mehr (oder erst) befassen soll, ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar.³ Ob die beiden zentralen Elemente der „Reform“ – die Abkehr vom vollständigen Proporz und die nur marginale Absenkung der Zahl der Direktmandate – in der nächsten Legislaturperiode politisch und/oder verfassungsgerichtlich Bestand haben werden, scheint dagegen zweifelhaft.

1 Vgl. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/22504.

2 Warum die SPD ihrer eigenen „Entgünstigung“ zugestimmt hat, gibt Rätsel auf, war doch von 2013 an das Prinzip des vollständigen Ausgleichs für sie eine *conditio sine qua non*. Siehe aber Fn. 65.

3 Im Gesetz heißt es wörtlich, die Kommission solle sich mit „Fragen des Wahlrechts“ befassen und dazu Empfehlungen erarbeiten. Als Gegenstände werden im Weiteren die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, die Dauer der Wahlperiode, die Modernisierung der Parlamentsarbeit und die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten genannt.

2. Was gehört zum Wahlrecht?

Die missverständliche Formulierung des Einsetzungsauftrags rührt auch von dem häufig synonymen Gebrauch der Begriffe „Wahlrecht“ und „Wahlssystem“ her, obwohl sie nicht dasselbe bedeuten. Der Begriff des Wahlrechts ist weiter gefasst als jener des Wahlsystems. Er bezieht sich auf alle Normen, die die Wahlen von Amtsträgern und Körperschaften regeln.⁴ Das Wahlssystem beschreibt wiederum als Teil des umfassenderen Wahlrechts den Modus, nach dem „die Wähler ihre Partei- und / oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden. [...] Wahlsysteme regeln diesen Prozess durch Festlegung der Wahlkreiseinteilung, der Wahlbewerbung, der Stimmgebung und der Stimmenverrechnung“⁵.

Das Wahlrecht ist in der Verfassung, in Wahlgesetzen sowie in Wahlordnungen und Satzungen verankert. In der Bundesrepublik schreibt das Grundgesetz nur bestimmte Wahlrechtsgrundsätze fest, die den demokratischen Charakter der Wahlen gewährleisten sollen. Zugleich ragt das Wahlrecht in andere Gebiete wie das Parteien- und Parlamentsrecht hinein, oder es betrifft die Regierungsform. Letztes gilt zum Beispiel für die Größe des Parlaments, die Länge der Wahlperiode oder die Frage, ob Amtsträger direkt oder durch eine Versammlung gewählt werden sollen. Das Parteienrecht ist insbesondere für den Prozess der Kandidatennominierung einschlägig, das Parlamentsrecht für den Status und die Ressourcenausstattung der Abgeordneten. Die aktuelle Reformdiskussion berührt alle diese Bereiche.

Die Reformagenda, die wir nachfolgend vorschlagen, benennt die Themen, die aus unserer Sicht Gegenstand der Reformkommission sein müssten. Bei welchen Empfehlungen die Autoren nicht derselben Meinung sind, ist jeweils in einer Fußnote vermerkt. Konsens besteht über die das Wahlssystem betreffenden Fragen. Diese schließen Aspekte wie die Rückkehr zum Einstimmenwahlsystem oder die Einführung einer Nebenstimme mit ein, die über das Problem der Überhangmandate hinausführen und bisher vor allem in der Wissenschaft – weniger in der Öffentlichkeit und von der Politik selbst – debattiert worden sind.

3. Die Reformagenda

3.1. Verlängerung der Wahlperiode und Einführung einer Frist für die Regierungsbildung

Über die Möglichkeit einer Verlängerung der Wahlperiode wird seit den 1990er Jahren diskutiert.⁶ Seither haben bis auf Bremen alle Bundesländer diese reihum von vier auf fünf Jahre umgestellt, nur im Saarland und in Nordrhein-Westfalen galt der Fünfjahreszeitraum

4 Unter „Wahlen“ sind in diesem Zusammenhang erstens *staatliche* Wahlen zu verstehen (wobei die kommunale Ebene inbegriffen ist). Zweitens umfasst der Begriff keine Wahlen, die von den Körperschaften vorgenommen werden oder innerhalb dieser stattfinden; gemeint sind stets Wahlen *durch das Volk*. Und drittens bezieht sich der Begriff auf die Wahl von *Parteien oder Personen* und nicht auf Sachabstimmungen; beide Formen der vom Volk ausgehenden Staatsgewalt unterscheidet Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes ausdrücklich.

5 *Dieter Noblen*, Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, Opladen / Farmington Hills 2009, S. 61.

6 Die Verfasser sind sich hier nicht einig: *Eckhard Jesse* votiert für die Verlängerung, *Frank Decker* nicht.

schon vorher. Die Verlängerung erstreckte sich auch auf die Kommunalwahlen und wurde hier durch die Möglichkeit begünstigt, diese mit den Wahlen zum Europäischen Parlament zusammenzulegen, die ebenfalls im fünfjährigen Turnus stattfinden.

Als Argument für die Verlängerung wird vor allem das effizientere Regieren beim Ausweiten der wahlkampffreien Zeit ins Feld geführt. Aber gibt es dafür belastbare empirische Belege, zumal ja in der Bundesrepublik, bedingt durch die über die Wahlperiode verteilten Landtags-, Kommunal- und Europawahlen, ständig Wahlkämpfe stattfinden? Für das Argument könnte sprechen, dass aufgrund der Diversifizierung der Koalitionslandschaft Bundestags- und Bundesratsmehrheit heute regelmäßig auseinanderklaffen. Das führt zu komplizierteren Aushandlungsprozessen. Hinzu kommt: Ein Jahr vor der Wahl und nach der Wahl „passiert“ wenig.

Der Verweis auf positive Erfahrungen mit der verlängerten Wahlperiode in den Ländern steht dagegen auf wackeligen Füßen⁷, denn hier war es eher die föderalismusbedingte Auszehrung der Gesetzgebungskompetenzen, die bei der Reform Pate stand. Außerdem wurden die „entdemokratisierenden“ Wirkungen der Verlängerung in den Ländern durch zeitgleich eingeführte beziehungsweise ausgebaut direkte demokratische Instrumente zum Teil kompensiert. Auf der Bundesebene ist ein solcher Ausgleich nicht vorgesehen. Auch die SPD, die das Junktim lange Zeit hergestellt hatte, scheint von der Forderung nach einer Übernahme der in den Ländern überall verbreiteten „Volksgesetzgebung“ in das Grundgesetz inzwischen abgerückt zu sein – aus guten Gründen.⁸ Insofern dürften die Chancen für eine Verlängerung der Wahlperiode, was die Positionen der Parteien, vor allem von Union und SPD, betrifft, gut sein, weil sie deren institutionellen Eigeninteressen in Zeiten rückläufiger Wählerunterstützung entgegenkommt.

Neben der Dauer der Wahlperiode sollten die Reformen ein anderes Problem ins Visier nehmen, das im Zuge der sich pluralisierenden Koalitionslandschaft⁹ bei den vergangenen Wahlen immer akuter geworden ist, nämlich die Dauer der Regierungsbildung. Während die Verfassungen in Bund und Ländern überall eine Frist für die Konstituierung der Parlamente vorsehen, gibt es eine solche für die Konstituierung der Regierung, die an die Wahl des Regierungschefs geknüpft ist, bislang nur in acht der 16 Länder. Auf der Bundesebene erstreckten sich die Sondierungen und Koalitionsverhandlungen 2017/18 über einen Rekordzeitraum von sechs Monaten, in dem die alte Bundesregierung geschäftsführend im Amt blieb. Um ein solches Ausufern künftig zu verhindern, wäre über eine Regel nachzudenken, wonach die Wahl des Bundeskanzlers beziehungsweise der Ministerpräsidenten zu Beginn der Wahlperiode innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfolgen muss. Damit würde zugleich ein Anreiz geschaffen, die immer umfang- und detailreicher gewordenen Koalitionsverträge, deren Länge selbst in den Ländern heute nahezu regelmäßig über hundert Seiten beträgt, wieder auf ein „normales“ Maß zurückzuführen und sich dort auf die Vereinbarung grundlegender Vorhaben zu beschränken.

7 Dasselbe gilt für die von den Befürwortern häufig angeführten Parallelen zu anderen europäischen Ländern – die Staaten mit einer fünfjährigen Wahlperiode sind dort nach wie vor deutlich in der Minderheit (in der EU: acht von 27).

8 Vgl. Frank Decker, Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Bonn 2016.

9 Vgl. ders. / Fedor Ruhose, Koalitionsregime in Ländern und Bund. Auf dem Weg in die Kenia-Republik?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 69. Jg. (2020), H. 2, S. 195 – 202; Eckhard Jesse, Wahlen in den neuen Bundesländern seit 1990, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 69. Jg. (2020), H. 3, S. 321 – 324.

3.2. Beibehaltung der Parlamentsgröße, des Proportionalwahlsystems und der Vergabe der Direktmandate

Kontinuität ist in diesen drei Punkten angestrebt. Mehrfach wurde die Sollgröße des Deutschen Bundestages geändert, vor wie nach der deutschen Einheit. Seit der Bundestagswahl 2002 hat der Bundestag eine Regelgröße von 598 Abgeordneten. In jenem Jahr kamen fünf Überhangmandate hinzu, 2005 16, 2009 24. Danach beschlossen die Abgeordneten, Überhangmandate mit Ausgleichsmandaten zu verrechnen. Die vier Überhangmandate des Jahres 2013 führten zu 29 Ausgleichsmandaten, die 46 Überhangmandate 2017 sogar zu 65. Diese hohe Zahl resultiert aus der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Absage an das sogenannte negative Stimmgewicht. Zusätzlich wurzelt die hohe Zahl in der komplizierten, nicht zwingend notwendigen Verrechnungslogik. Der Bundestag muss „abspecken“, um eine Kostenexplosion zu vermeiden, arbeitsfähig zu bleiben und die Unterbringung der Abgeordneten wie der Mitarbeiter in den Parlamentsgebäuden zu gewährleisten. Soweit der eine Aspekt. Der andere: Die Regelgröße sollte sich in der Wirklichkeit widerspiegeln. Sonst verliert das Herzstück der Demokratie an Akzeptanz. Gewiss lässt sich trefflich über die angemessene Größe des Bundestages streiten¹⁰, aber wer gegen sein weiteres Aufblähen votiert, bedient keine antiparlamentarischen Affekte.

Das Festhalten am Proportionalprinzip sollte ebenso einleuchten. Wer dieses in Frage stellt, hat dafür die Beweislast zu tragen.¹¹ Die Gründe für die Überhangmandate sind zum Teil zufallsbedingt – ihnen wohnt keine Prognostizierbarkeit inne. Bei der Bundestagswahl 2005 erhielt die CDU (mit 35,2 Prozent) sieben, die SPD (mit 34,2 Prozent) neun Überhangmandate. Weitere zwei Überhangmandate mehr für die SPD und zwei weniger für die CDU hätten nach Mandaten ein Patt ergeben. Ein die Stimmenmehrheit in eine Mandatsminderheit führendes Ergebnis¹² wäre von der Bevölkerung wohl kaum als legitim angesehen worden. Insofern lag es auf der Hand, Überhangmandate durch Ausgleichsmandate zu kompensieren. Allerdings rückte seinerzeit schon – unter spezifischen Wählerkonstellationen – ein Szenario mit einer hohen Zahl von Überhangmandaten und vor allem Ausgleichsmandaten näher.

Wer ein Direktmandat errungen hat, wie knapp auch immer, muss dieses behalten. Ein Kappen solcher Direktmandate mit den schlechtesten Ergebnissen führt das System ad absurdum. Gewinn ist Gewinn! Die Funktionsfähigkeit des Parlaments dadurch zu gewährleisten, dass ein Direktmandat, das ein(e) Abgeordnete(r) im Wahlkreis erzielt hat, nicht auf einen Sitz im Bundestag hinausläuft, ist schwerlich nachvollziehbar.

Die drei genannten Ziele – Einhaltung der Sollgröße des Parlaments, vollständiger Proporz und Vergabe aller Direktmandate – stehen in einem Spannungsverhältnis. Miteinan-

10 Vgl. etwa *Wolfgang Zeh*, Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig?, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 744 – 756.

11 Ein Prämienwahlssystem für die stärkste Vorwahlkoalition wäre eine Möglichkeit, um Große Koalitionen zu vermeiden und den Missstand zu beseitigen, dass der Wähler vor der Wahl nicht (mehr) weiß, wer mit wem regieren will. Vgl. etwa *Völker Best*, Koalitionssignale bei Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1990 bis 2012, Baden-Baden 2012, bes. S. 425 – 429; *Peggy Matauschek*, Eine große Wahlsystemreform. Plädoyer für ein Prämienwahlssystem mit Koalitionsbonus, Baden-Baden 2021 (i.E.).

12 In diesem Fall wäre *Gerhard Schröder* Kanzler geblieben (als „Chef“ einer Großen Koalition), *Angela Merkel* wohl nicht mehr in der vordersten Reihe der CDU.

der vereinbar sind sie (nur) durch eine drastische Reduzierung der Zahl der Direktmandate. Dies würde zwar ebenfalls zu unschönen Nebeneffekten führen, wäre aber – wie im Folgenden dargelegt – unter dem Strich die am besten vertretbare Lösung.

3.3. Festschreibung der zentralen Elemente des Wahlverfahrens im Grundgesetz

Die Verfassung der Weimarer Republik vom 11. August 1919 hatte in Art. 22 festgelegt, dass die Abgeordneten des Reichstags in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Der Hauptgrund: Die SPD, die traditionell dem Proportionalssystem wohlwollend gegenüberstand¹³, wollte einer Revision des Wahlverfahrens damit einen Riegel vorschieben.¹⁴ Als sich in der Spätphase der ersten deutschen Demokratie das Parlament immer mehr aufsplitterte und radikalisierte¹⁵, entfiel faktisch die Möglichkeit, das Wahlverfahren zu ändern, ganz abgesehen davon, dass die Reformvorschläge so gut wie nie auf eine Revision der Verhältniswahl zielten.

Dieser Sachverhalt veranlasste den Parlamentarischen Rat 1948/49, das Wahlverfahren nicht in der Verfassung festzuschreiben, dagegen, anders als das in der Weimarer Zeit der Fall war, die vierjährige Wahlperiode. Zudem bestand unter den tragenden gesellschaftlichen Kreisen seinerzeit kein Konsens über das Wahlverfahren, wie die heftigen Diskussionen mit Blick auf das erste Wahlgesetz, das nur für die Bundestagswahl 1949 galt, nachdrücklich erhellen. Prinzipiell verbietet sich ein Überfrachten des Grundgesetzes mit Details, weil Politiker sonst für „Verfassungsaufträge“ optieren und die offene Debattenkultur leidet, das Ringen um den besten Weg.

Allerdings sind Wahlsystemfragen bekanntlich Machtfragen. Daher sollte es der parlamentarischen Mehrheit untersagt sein, das Wahlgesetz zu revidieren. Regierungsparteien in manchen Staaten, wie etwa Frankreich und Italien, beschließen häufig „maßgeschneiderte“ Gesetze, die in der Praxis aber nicht immer zum gewünschten Ziel führ(t)en. In der Bundesrepublik gab es wieder und wieder Parteienstreit über das Wahlsystem schon deshalb, weil die Verfassung dazu nichts aussagt, so 1956, als die FDP im Zusammenhang mit dem von der Union zunächst favorisierten Grabenwahlsystem das Koalitionsbündnis aufkündigte. 2011 verabschiedeten die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP ein Wahlgesetz, ohne die Opposition einzubeziehen – das Bundesverfassungsgericht verwarf dieses prompt als nicht verfassungsgemäß.

Ein Festschreiben der Grundzüge des Wahlverfahrens im Grundgesetz entzöge solchen Initiativen ebenso den Boden wie weithin auch der Korrektivfunktion des obersten Gerichts. Unter „Grundzügen“ sind „Verhältniswahl“ und „Parlamentsgröße“ zu verstehen. Ansonsten wird dem Gesetzgeber der Spielraum eingeschränkt. Parteien müssten künftig ein für alle faires Verfahren erarbeiten. Dieses ließe sich dann nur mit einer Zweidrittel-

13 Vgl. *Axel Misch*, Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933, Berlin 1974.

14 Vgl. *Eberhard Schanbacher*, Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik. Wahlgesetzgebung und Wahlreform im Reich und in den Ländern, Düsseldorf 1992, S. 74.

15 Vgl. *Philipp Austermann*, Der Weimarer Reichstag. Die schleichende Ausschaltung, Entmachtung und Zerstörung eines Parlaments, Köln 2020.

mehrheit revidieren, und damit kehrte Ruhe an der „Wahlrechtsfront“ ein. Etwa die Hälfte der EU-Staaten weist in ihren Verfassungen eine größere Regelungsdichte zum Wahlverfahren als die Bundesrepublik Deutschland auf und legt die Art des Wahlsystems fest.¹⁶

3.4. Starke Reduktion der Zahl der Wahlkreise auf 150 oder 200

Wer das Übel des aufgeblähten Parlaments ein für alle Mal beseitigen will, muss „das Problem an der Wurzel [...] packen“¹⁷. Die zuletzt sehr hohe Zahl der Überhangmandate hängt bekanntermaßen wesentlich mit den vielen Siegen der Kandidaten aus den Reihen der Union zusammen, wobei deren Zweitstimmenanteil ebenso zurückgeht wie derjenige der SPD. Es führt kein Weg daran vorbei: Die Zahl der Direktmandate muss zugunsten der Landeslistenmandate reduziert werden. „Der Königsweg [...] besteht daher darin, den Anlass aus dem Weg zu räumen, nämlich die Überhangmandate selbst.“¹⁸ Bei einer Reduktion der Direktmandate auf ein Drittel (200) oder gar auf ein Viertel (150) – damit ist ein Puffer eingebaut – sind nach menschlichem Ermessen keine Überhangmandate mehr möglich (und so keine Ausgleichsmandate nötig). Für den ganz unwahrscheinlichen Fall, dass aufgrund einer spezifischen Konstellation doch wenige Überhangmandate auftreten könnten, ließen diese sich mit Landeslistenmandaten in einem anderen Bundesland verrechnen¹⁹, wodurch allerdings die föderale Komponente Schaden nähme.

Im Bundestag spielt die Frage, ob jemand über den Wahlkreis oder über die Landesliste in das Parlament gelangt ist, keinerlei Rolle. Entgegen manchen Behauptungen gibt es keine „Zweiklassengesellschaft“.²⁰ Die zugeteilten Gelder an die Abgeordneten für die Wahlkreisbüros bzw. -betreuung sind gleich groß. Was die Kritik zuweilen übersieht: Nicht nur der direkt gewählte Abgeordnete kümmert sich um seinen Wahlkreis. Denn weitaus die

16 Vgl. *Eckhard Jesse*, Wahlen und Wahlrecht, in: *Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden 2008, S. 302.

17 So *Florian Grotz / Robert Vehrkamp*, Fazit, in: *Joachim Behnke / Frank Decker / Florian Grotz / Robert Vehrkamp / Philipp Weinmann*, *Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Gütersloh 2017, S. 190.

18 *Joachim Behnke*, Bundestag: Ende des Wachstums? Vorschläge und Perspektiven für die Wahlrechtsreform, in: *APuZ*, 70. Jg. (2020), H. 38, S. 24 – 31, S. 29.

19 Damit wäre das Problem der CSU allerdings nicht gelöst, denn diese hat bekanntlich keine Landesliste in einem anderen Bundesland.

20 Zu den Ausschussmitgliedschaften sowie zum Abstimmungsverhalten im Parlament: *Dominic Heinz*, Mandatstypen und Ausschussmitgliedschaften der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Eine empirische Untersuchung von 1949 bis 2005, in: *ZParl*, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 518 – 527, S. 526; *Tamaki Ohmura*, When Your Name Is on the List, It Is Time to Party: The Candidacy Divide in a Mixed-Member Proportional System, in: *Representation*, 50. Jg. (2014), H. 1, S. 69 – 82. Mit Blick auf das Repräsentationsverhalten im Wahlkreis: *Werner J. Patzelt*, Constituency Roles of MPs at the Federal and Länder Levels in Germany, in: *Regional and Federal Studies*, 17. Jg. (2007), H. 1, S. 47 – 70, S. 58; *Sven T. Sieffken*, Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, in: *ZParl*, 44. Jg., H. 3 (2013), H. 3, S. 486 – 506, S. 496; *ders.*, Observing the „Mandate Divide“ in Germany? The Roles of Direct and List MPs in the Bundestag, Beitrag für das Panel „MPs‘ Roles and Activities: Findings on Political Representation in Parliaments and How to Best Measure it“, ECPR General Conference Hamburg, 23. August 2018.

meisten MdBs kandidieren auch in einem Wahlkreis²¹, sind dort verwurzelt und betreiben „Wahlkreispflege“. Im Durchschnitt ist jeder Wahlkreis durch zwei Personen repräsentiert.

Die Quote würde bei einer Reduktion der Zahl der Wahlkreise allerdings – etwas – zurückgehen. Die Konsequenzen dieses gravierenden Abbaus sind in der Tat nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Größere Wahlkreise schwächen die Verbindung der Abgeordneten zu den Wahlberechtigten.²² Allerdings wird die „Wahlkreisarbeit“ mitunter idealisiert. Viele Probleme der Bürger betreffen Anliegen, die Landtagsabgeordnete ebenso gut lösen (können). Außerdem lassen sich im Internet-Zeitalter manche Ersuchen klären, ohne dass der Abgeordnete immer vor Ort weilt.

Die Angst der Abgeordneten um ihre als sicher angesehenen „Erbhöfe“ mag verständlich sein; aber wer gegen eine solche Reform, die schließlich keine Partei benachteiligt, vehement zu Felde zieht, lässt Souveränität missen. Es versteht sich: Die Zuschnitte der neuen Wahlkreise – eine komplizierte Prozedur – müssen von strikter Neutralität getragen sein und allen Versuchen der Parteien widerstehen, *gerrymandering* wie in den USA zu praktizieren.

3.5. Bessere Finanzausstattung der Abgeordneten für die Wahlkreispflege

Viele Bedenken gegen zu große Wahlkreise ließen sich durch eine bessere Amtsausstattung der Abgeordneten auffangen. Der Bundesrechnungshof hat die Mehrkosten, die das Hinzutreten weiterer 78 Abgeordneter gegenüber dem bereits um 33 Mandate über der Sollzahl liegenden Bundestag der 18. Wahlperiode seit 2017 verursacht, mit rund 50 Millionen Euro pro Jahr beziffert, der Bund der Steuerzahler geht sogar von 75 Millionen aus.²³ Legt man die Sollgröße zugrunde, betragen die Mehrkosten 70 (Rechnungshof) beziehungsweise 105 Millionen (Bund der Steuerzahler). Diese Gelder fallen unter anderem für die Diäten, die Zuschüsse an die Fraktionen, die innerhalb und außerhalb des Bundestags bereitgestellten beziehungsweise angemieteten Büros und weitere Sachkosten an. Die Aufwendungen zur Einrichtung und Unterhaltung von Büros in den Wahlkreisen werden laut § 12 Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes über die steuerfreie Kostenpauschale abgegolten, die seit dem 1. Januar 2020 monatlich 4.497,62 Euro beträgt. Darüber hinaus können Mandatsträger die Kosten für die Beschäftigung von Mitarbeitern geltend machen. Dafür erhalten sie eine Pauschale in Höhe von derzeit 19.913 Euro.

Würden die durch die zusätzlichen Abgeordneten entstehenden Mehrkosten ganz oder teilweise in die Amtsausstattung umgelenkt, könnte man beide Pauschalen zusammengenommen um 10.000 Euro beziehungsweise, nach den Zahlen des Steuerzahlerbundes, sogar um 14.000 Euro erhöhen. Damit ließe sich der Mehraufwand durch die Vergröße-

21 Nur 22 der 709 Abgeordneten im 19. Bundestag haben nicht in einem Wahlkreis kandidiert (nach Parteien: AfD 17, Die Linke 4, SPD 1; Stand zu Beginn der Wahlperiode). Siehe *Danny Schindler*, In den „geheimen Gärten“ der Vorauswahl. Variationen der Listenaufstellung von CDU und SPD zum 19. Deutschen Bundestag, in: ZParl, 51. Jg. (2020), H. 1, S. 26 – 48, S. 37.

22 Im Gesetzentwurf der Koalition heißt es übertrieben, dass bereits bei einer Absenkung auf 250 Direktmandate, wie sie die Oppositionsparteien FDP, Linke und Grüne gemeinsam vorgeschlagen haben, „eine angemessene Repräsentation durch Wahlkreisabgeordnete nicht mehr gewährleistet sein dürfte. Gerade in Flächenländern bestünde zudem die Gefahr, dass der Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Abgeordneten beeinträchtigt würde“. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 1), S. 2.

23 „Kritik an Kosten für vergrößerten Bundestag“, in: FAZ online vom 26. September 2017.

zung der Wahlkreise für deren „Pfleger“ zum Teil ausgleichen. Ob für die – direkt oder über die Liste gewählten – Abgeordneten besonders großer Flächenwahlkreise eine am tatsächlichen Aufwand orientierte Extrakompensation sinnvoll und überhaupt möglich wäre, erscheint aufgrund der bisherigen Verfassungsrechtsprechung fraglich, die das Gleichbehandlungsgebot aller Abgeordneten sehr strikt auslegt.²⁴ Für die Erhöhung der bestehenden Pauschalen würde dagegen eine Entscheidung des Ältestenrates über die Ausführungsbestimmungen zum jeweiligen Haushaltsgesetz genügen.

3.6. Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949

Das 1953 eingeführte Zweistimmensystem hat sich nicht bewährt.²⁵ Vielen Wählern ist der Sinn der beiden Stimmen nicht bekannt; häufig glauben sie, Stimmensplitting laufe auf einen Kompromiss hinaus.²⁶ Seinerzeit spielten zwei Hauptgründe eine Rolle: ein zu rechtfertigender und ein nicht zu rechtfertigender. Zum einen sollte das personelle Element gestärkt, zum anderen konnten Wahlkreisabsprachen ermöglicht werden, durch den Verzicht der Union auf einige Wahlkreisandidaten. Diese unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wenig lautere Absicht ließ sich umsetzen (das Zweistimmensystem hat Manipulationen mithin begünstigt), die andere hingegen nicht. Wenn das Erststimmenvotum der Bürger von ihrem Zweitstimmenvotum abwich, hing dies so gut wie nie vom jeweiligen Wahlkreisbewerber ab, der in der Regel den Wählern mehrheitlich ohnehin unbekannt ist.²⁷

Das nahezu von Wahl zu Wahl gestiegene Stimmensplitting (1957: 6,4 Prozent; 2009: 26,4 Prozent; 2013: 23,0 und 2017: 27,3 Prozent) basierte vielmehr vor allem darauf, dass Wähler kleinerer Parteien dem Kandidaten einer großen Partei, der sie nahe stehen, ihre Stimme gegeben haben, damit er das Direktmandat gewinnt.²⁸ Tatsächlich zieht der unterlegene Bewerber der anderen großen Partei in vielen Fällen über die Landesliste in den Bundestag ein.²⁹ Das Zweistimmensystem ist weder effizient noch transparent noch partizipativ.³⁰

24 BVerfGE 40, S. 296 ff.; 102, S. 224 ff.

25 Vgl. *Eckhard Jesse*, Das Zweistimmensystem in der Bundesrepublik Deutschland – Funktionsweise, Kritik, Alternative, in: *Torsten Oppelland* (Hrsg.), Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität, Berlin 2015, S. 105 – 123.

26 Vgl. etwa *Harald Schoen*, Eine oder zwei Stimmen – fundierte Debatte oder viel Lärm um nichts?, in: *Jan van Deth / Hans Rattinger / Edeltraud Roller* (Hrsg.), Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit, Opladen 2002, S. 173 – 197; *Rüdiger Schmitt-Beck*, Denn sie wissen nicht, was sie tun ... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern, in: *ZParl*, 24. Jg. (1993), H. 3, S. 393 – 415.

27 Vgl. *Niels Dehmel*, Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem, Baden-Baden 2020, S. 415 – 439. Bereits *Dieter Nohlen* betont, dass der wesentliche Bezugspunkt für die Wahlentscheidung der Wähler die Partei ist; *ders.*, a.a.O. (Fn. 5), S. 341.

28 Außerdem glaubt ein Teil der Wähler, Stimmensplitting ermögliche eine doppelte Verwertung des eigenen Votums. Das Überraschende: Obwohl seit der Bundestagswahl 2013 die Kompensation von Überhangmandaten erfolgt, war das Stimmensplitting nie so hoch wie 2017.

29 Vgl. für Einzelheiten *Niels Dehmel*, a.a.O. (Fn. 27), S. 365 – 374.

30 Vgl. *Martin Morlok*, Das Verhältnis von Erst- und Zweitstimmen aus juristischer Sicht, in: *Torsten Oppelland*, a.a.O. (Fn. 25), S. 91 – 104, S. 91.

Abhilfe könnte die Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949 schaffen.³¹ Es würde die genannten Defizite des jetzigen Modus vermeiden. Die Stimme des Wählers käme nicht nur dem Kandidaten zugute. Votierte ein kleiner Teil der Wähler, der an sich die Partei A favorisiert, für den Kandidaten der Partei B, profitierte diese davon. Insofern schlägt hier, wenngleich in geringem Ausmaß, der personelle Faktor durch, anders als beim Zweistimmensystem. Parteien sähen sich bemüßigt, möglichst zahlreiche „Sympathieträger“ aufzustellen, die selbst bei Anhängern anderer Parteien „ankommen“. Allerdings kann das Einstimmensystem die Entstehung von Überhangmandaten nicht verhindern, wohl aber deren Zahl etwas verringern (wegen der Diskrepanz zwischen Erst- und Zweitstimmen bei der größten Partei).

3.7. Einführung einer Nebenstimme

Die Fünfprozentklausel soll die Regierungsfähigkeit erleichtern. Jedoch hat sie ihre Tücken. Besonders kritikwürdig ist, dass nicht jede Stimme verwertet wird – die Stimmen der Wähler für Parteien, die keine fünf Prozent erreicht haben, fallen unter den Tisch. Eine Nebenbeziehungsweise eine Ersatzstimme würde die Vorteile der Fünfprozenthürde wahren und zugleich ihre Nachteile meiden. Sie käme nämlich dann zur Geltung, wenn jemand für eine Partei votierte, die keine fünf Prozent der Stimmen erreichte. Diese zöge zwar nicht in das Parlament ein, aber deren Wähler blieben von der politischen Willensbildung keineswegs ausgeschlossen, weil nun ihre Zweitpräferenz zählte. Das System, verständlicher³² als das herkömmliche Zweistimmensystem, den Bürger somit nicht überfordernd, wird zunehmend propagiert³³ und weist im Vergleich zum jetzigen Modus folgende Vorteile auf:

Erstens würde sich der Einfluss jener Wähler, die für eine an der Fünfprozenthürde gescheiterte Partei votiert haben (bei der Bundestagswahl 2013 betrug deren Anteil immerhin 15,7 Prozent), auf die Zusammensetzung des Parlamentes niederschlagen. Deren Nebenstimmen kämen nicht mehr den Parlamentsparteien entsprechend ihrer Größe zugute.

Zweitens könnte der Wähler ohne taktisch-strategisches Überlegen bei der ihm sympathischsten Partei sein Kreuz machen, ohne Angst vor der Abgabe einer „Papierkorbstimme“. Manch einer versagt jetzt einer kleinen Partei deshalb sein Votum, weil er fürchtet, es ginge verloren. Oder er bleibt aus Resignation gleich der Wahl fern. Die abschreckende Wirkung der Klausel für die „Kleinen“ entfele ebenso wie ihre sie begünstigende.

Drittens träte ein Verfälschen des Wählerwillens nicht mehr auf. Gegenwärtig ist das anders: Bei der Bundestagswahl 2013 beispielsweise scheiterten mit der FDP und der AfD

31 Einer der beiden Verfasser hat schon seit Jahrzehnten für ein Einstimmensystem votiert. Vgl. *Eckhard Jesse*, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*, Düsseldorf 1985, S. 261 – 311.

32 Das Auszählen der Stimmen dauert länger und ist komplizierter. Aber dieser Umstand betrifft nicht die Wählerschaft.

33 Vgl. *Björn Benken*, *Die Ersatzstimme – ein Instrument, dessen Zeit gekommen ist?*, in: *Tobias Mörschel* (Hrsg.), *Wählen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts*, Baden-Baden 2016, S. 165 – 180; *Frank Decker*, *Ist die Fünfprozentklausel noch zeitgemäß? Verfassungsrechtliche und -politische Argumente für die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtags- und Bundestagswahlen*, in: *ZParl*, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 460 – 471.

zwei nicht-linke Parteien knapp an der Fünfprozenthürde. So wurde aus einer linken Stimmenminderheit eine (ungenutzte) linke Mandatsmehrheit.

Zugegeben: Wer nicht nur die Haupt-, sondern auch die Nebenstimme einer Partei gibt, die keine fünf Prozent erreicht, bleibe weiterhin einflusslos. Und eine politische Kraft, die dank der Nebenstimmen regiert, könnte schnell das Attribut „Partei der zweiten Wahl“ erhalten. Aber das sind Petitesse im Vergleich zu den schädlichen Nebenwirkungen der Fünfprozentklausel.

Durch die Existenz einer Nebenstimme schlüge sich das Votum des Wählers ungefiltert nieder. Der positive Effekt der Fünfprozentklausel (Schutz vor Zersplitterung im Parlament) bleibe gewährleistet, ihr negativer Effekt würde deutlich reduziert (die fehlende Berücksichtigung von Stimmen).

Die Einführung einer Nebenstimme ist sinnvollerweise an die vorherige Rückkehr zum in Punkt 3.6. präferierten Einstimmensystem zu knüpfen.³⁴ Denn würde sie als weitere Stimme zur heutigen Erst- und Zweitstimme hinzugefügt, wäre die Logik des Wahlsystems noch schwerer zu durchschauen. Führt man sie dagegen als neue „Zweitstimme“ neben der zur Hauptstimme zusammengelegten Wahlkreis- und Parteienstimme ein, könnten die Wähler durch die Bezeichnungen „Hauptstimme“ und „Nebenstimme“ klarer als heute erkennen, welche Funktion und welches Gewicht den Stimmen jeweils zukommt.

3.8. Abschaffung der Grundmandatsklausel

Die Fünfprozentklausel hilft, die parlamentarische Regierungsbildung zu erleichtern. Stellt sie eine zu rechtfertigende Ausnahme vom Proportionalprinzip dar, so bedeutet die Grundmandatsklausel (oder „Alternativklausel“) eine Ausnahme von der Ausnahme. Sie lässt sich schwerlich rechtfertigen, da sie die Funktion der Fünfprozentklausel unterläuft. Wer ein Direktmandat errungen hat, soll dieses behalten, selbst im Fall des Scheiterns „seiner“ Partei an der Fünfprozentklausel.³⁵ Es ergibt jedoch keinen Sinn, einer Partei mit drei Direktmandaten den Zugang zum Parlament auch dann zu ermöglichen, wenn sie auf Bundesebene den Anteil von fünf Prozent verfehlt.³⁶ Jetzt erhält sie den proportionalen Anteil. Schwingt hier die Erinnerung an die Mehrheitswahl mit und unterschwellig eine Präferenz für Hochburgenparteien? Bei einem nach einem Proportionalprinzip gewählten Verfassungsorgan des Bundes dürfen regionale Gesichtspunkte keine Rolle spielen. Unabhängig davon: Die drei Direktmandate müssen überhaupt nicht benachbart sein.

Als die Fünfprozentklausel 1953 zum ersten Mal auf die Bundesebene bezogen wurde, trat schnell ein manipulativer Effekt zutage. 1953 zog die DP mit 3,3 Prozent in den Bundestag ein und 1957 mit 3,4 Prozent, das Zentrum 1953 gar nur mit 0,8 Prozent, jeweils vor allem dank der Unterstützung durch die CDU, die in ausgewählten Wahlkreisen keine Direktkandidaten aufgestellt und zur Wahl des DP-Bewerbers aufgerufen hatte.³⁷ Erzielte

34 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 33), S. 465.

35 So siegten bei der Bundestagswahl 2002 *Gesine Löttsch* und *Petra Pau* jeweils im Wahlkreis. Aber die PDS scheiterte mit 4,0 Prozent an der Fünfprozenthürde.

36 Vgl. *Niels Dehmel*, a.a.O. (Fn. 27), S. 491 – 500.

37 Allerdings wäre es der DP 1953 auch ohne Hilfe anderer gelungen, mit Hilfe der Grundmandatsklausel in den Bundestag zu gelangen.

die PDS 1994 mit 4,4 Prozent der Stimmen und vier gewonnenen Wahlkreisen³⁸ einen Anteil von 30 Mandaten, so gelangten – wie erwähnt – bei der Bundestagswahl 2013 die FDP mit 4,8 und die AfD mit 4,7 Prozent nicht ins Parlament. Das ist unplausibel.

Die klare Mehrheit der Historiker, Juristen und Politikwissenschaftler bestreitet im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht den Sinn dieser Kautele, ganz unabhängig davon, ob der Gewinn von drei Direktmandaten durch fremde Hilfe geschieht oder nicht.³⁹ Weder durch ein Erhöhen noch durch ein Senken der Anzahl der gewonnenen Direktmandate ist die Grundmandatsklausel legitimierbar. Eine Paradoxie liegt folgendem Umstand zugrunde: Die Grundmandatsklausel, an sich ein Element der Mehrheitswahl, sorgt für ein stärkeres Ausrichten am Proportionalprinzip, da sie Parteien mit bundesweit weniger als fünf Prozent zugute kommt.

3.9. Verzicht auf Geschlechterparität im Wahlgesetz

Die SPD war in die koalitionsinternen Verhandlungen über das Wahlsystem mit dem Vorschlag gegangen, die Zahl der Mandate einmalig für die Bundestagswahl 2021 bei 690 zu deckeln. Dabei wäre, wie bei dem jetzt mit der Union erzielten Kompromiss, ein Neuzuschnitt der Wahlkreise nicht nötig gewesen. Der Entwurf enthielt allerdings zwei Elemente, von denen die Sozialdemokraten wussten, dass CDU und CSU ihnen nicht zustimmen würden. Zum einen wollte die SPD die Überhänge zum Teil durch das Nichtbesetzen von Direktmandaten ausgleichen, zum anderen die Parteien zum Aufstellen geschlechterparitätischer Listen verpflichten. Während der erstgenannte Punkt auch im zweiten, ab 2025 greifenden Teil der Reform nicht weiter verfolgt wird, soll über die Geschlechterparität nun die Reformkommission beraten.

Der SPD-Vorschlag knüpft an die in Brandenburg und Thüringen 2019 beschlossenen Paritätsgesetze an, die ihrerseits maßgeblich vom französischen Vorbild beeinflusst wurden.⁴⁰ Dort ist auf der nationalen Ebene seit dem Jahr 2000 gesetzlich geregelt, dass Parteien die öffentlichen Zuschüsse gekürzt werden, wenn ihre Wahlvorschläge nicht zu mindestens 50 Prozent aus Frauen bestehen. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat das Paritätsgesetz des Freistaates im Juli 2020 für verfassungswidrig erklärt.⁴¹ Drei Sondervoten von einem der männlichen und den beiden weiblichen Richtern des neunköpfigen Gerichts verdeutlichen allerdings die keinesfalls klare verfassungsrechtliche Bewertung.

38 Ein Kuriosum lag insofern vor, als zwei der vier Sieger im Wahlkreis gar nicht Mitglieder der PDS waren (*Stefen Heym* und *Manfred Müller*).

39 Vgl. *Ernst Becht*, Die 5%-Klausel im Wahlrecht, Stuttgart / München / Hannover 1990; *Hans-Jörg Bücking*, Der Streit um Grundmandatsklausel und Überhangmandate, in: *Eckhard Jesse / Konrad Löw* (Hrsg.), Wahlen in Deutschland, Berlin 1998, S. 141 – 216; *Ulrich Wenner*, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1986.

40 Vgl. *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 67. Jg. (2019), S. 427 – 455, S. 438.

41 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, VerfGH 2/20; *Siegfried Jutzi*, Aus für Thüringer Paritätsgesetz. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Thüringen vom 15. Juli 2020 – VerfGH 2/20, in: *ZParl*, 51. Jg. (2020), H. 3, S. 639 – 649. Nach Fertigstellung dieses Beitrags hat auch das Brandenburger Verfassungsgericht das dortige Paritätsgesetz im Oktober 2020 gekippt. Anders als in Thüringen erging das Urteil dabei einstimmig. Vgl. *Marlene Grunert*, Niederlage mit Ansage, in: *FAZ* vom 24. Oktober 2020, S. 4.

Die ablehnende Position betrachtet die verbindliche Quotierung als Verstoß gegen die Freiheit und Gleichheit der Wahl. Sie sei unverhältnismäßig, weil es durchaus andere, mildere Mittel im Wahlrecht gebe, die Repräsentanz von Frauen zu erhöhen, etwa die Einführung offener Listen.⁴² Außerdem werde das Recht der Parteien beeinträchtigt, über Quoten im Rahmen ihrer eigenen Satzung zu entscheiden. Für die Befürworter können die Wahlrechtsgrundsätze niemals absolut gelten – die Gleichheit der Wahl werde zum Beispiel auch durch die Sperrklausel limitiert. Sie halten die Einschränkungen mit Blick auf das in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes formulierte Ziel, die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ staatlich zu fördern⁴³, für gerechtfertigt.

Doch ist eine verbindliche Quotierung verfassungspolitisch überhaupt sinnvoll?⁴⁴ Zweifel daran weckt zum einen die Entwicklung im Zeitverlauf. Seit den 1980er Jahren hat sich der Frauenanteil im Bundestag verdoppelt, wiewohl er nach dem bisherigen Höchststand 2013 (36,5 Prozent) – hauptsächlich aufgrund der AfD – 2017 wieder zurückgegangen ist (auf 31 Prozent). Zum anderen übersteigt der Frauenanteil in den Fraktionen der drei linken Parteien – SPD, Grüne und Linke – schon heute deutlich den Frauenanteil unter ihren Mitgliedern. Das hat vor allem mit den innerparteilichen Quotenregelungen dieser Parteien zu tun. Zwar ist selbst bei ihnen, was die Rekrutierung von Frauen als Mitglieder betrifft, noch „Luft nach oben“. Der Schlüssel für eine angemessene Repräsentanz in den Parlamenten liegt aber eindeutig im Mitte-Rechts-Lager.⁴⁵ Warum wollen die linken Parteien CDU, CSU, FDP und AfD über das Wahlrecht paternalistisch zu diesem Glück zwingen, wo sie doch ihren Vorsprung in puncto Frauenrepräsentanz als Argument im Parteienwettbewerb für sich selbst nutzen könnten? Allerdings würde die Gegenposition die Gefahren einer überzogenen Identitätspolitik beim Namen nennen.

3.10. Ausweitung der Briefwahl

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verpflichtet den Gesetzgeber, für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu sorgen. Dazu dienen zum einen ein dichtes Netz an fußläufig erreichbaren Wahllokalen, zum anderen die Gelegenheit der Briefwahl für diejenigen, die ihre Stimme am Wahltag nicht abgeben können oder wollen. Die Anforderungen an die Briefwahl sind im Laufe der Zeit gesenkt worden. So muss der Wähler beim Beantragen eines Wahlscheins seit 2008 keinen Grund mehr für die Abwesenheit am Wahltag beziehungsweise Unzumutbarkeit der Stimmabgabe im Wahllokal nennen. In der Folge ist der Briefwähleranteil sukzessive angestiegen; er erreichte bei der Bundestagswahl 2017 den

42 Vgl. *Martin Morlok / Alexander Hobusch*, Kompromisse unerwünscht – zur Einführung eines Paritätsgesetzes in Thüringen, in: *Thüringer Verwaltungsblätter*, 26. Jg. (2019), H. 12, S. 282 – 288, S. 286.

43 Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Thüringer Verfassung spricht sogar von „sichern“.

44 Vgl. *Benjamin Höhne*, Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps, in: *ZParl*, 51. Jg. (2020), H. 1, S. 105 – 125.

45 Die CDU plant die paritätische Besetzung aller Vorstandsämter ab dem Jahr 2025. In der CSU wurde ein entsprechendes Vorhaben der Führung vom Parteitag durchkreuzt. Und in der FDP sind es – je nach Sichtweise paradoxer- oder konsequenterweise – die Frauen, die sich der Quote am meisten widersetzen.

Rekordwert von 28,6 Prozent. Die Briefwahl hat ihren vom Bundesverfassungsgericht postulierten Ausnahmecharakter⁴⁶ damit de facto verloren.⁴⁷

Im Zuge rückläufiger Wahlbeteiligungsraten bei Bundestagswahlen und noch stärker bei den „Nebenwahlen“ wird seit einiger Zeit darüber nachgedacht, welche institutionellen Maßnahmen wieder mehr Bürger zur Wahlteilnahme ermuntern könnten.⁴⁸ Wenig realistisch sind Vorschläge wie eine Wahlpflicht⁴⁹, selbst wenn diese verfassungsrechtlich zulässig wäre⁵⁰, oder zusätzliche Wahlstationen an „unkonventionellen“ Orten wie z.B. Supermärkten.⁵¹ Beides würde nicht nur unserer verfassungspolitischen Tradition widersprechen, sondern auch dem Prinzip der parteipolitischen Neutralität – den Nutzen hätten wohl eher die SPD als die Union, sind es doch gerade die sozial schwächer gestellten Schichten, die den Wahlen seit den 2000er Jahren zunehmend fernbleiben.⁵²

Konsensfähiger wären Maßnahmen, die an herkömmliche Strukturen anknüpfen wie eine Verlängerung der Öffnungszeiten der Wahllokale am Wahlsonntag und des Zeitraums der Briefwahl. Sie könnten zudem ohne großen Mehraufwand umgesetzt werden. Dasselbe gilt für die universelle Briefwahl, bei der die Briefwahlunterlagen allen Wählern automatisch zusammen mit der Wahlbenachrichtigungskarte per Post zukommen.⁵³ Ein gesonderter Antrag wäre dann nicht nötig. Bei Abstimmungen wird dies (auf kommunaler und Landesebene) heute mancherorts bereits praktiziert. So findet in Hamburg ein Volksentscheid als Briefwahl statt, sofern es nicht möglich ist, ihn am Tag einer Wahl abzuhalten.⁵⁴

Bedenken begegnet die universelle Briefwahl erstens wegen einer möglichen Verdrängung der Urnenwahl. Allein aufgrund des Öffentlichkeitsgrundsatzes wäre dies verfassungsrechtlich unzulässig. Die Zahl der Wahllokale darf deshalb selbst bei einem zu erwartenden hohen Briefwähleranteil nicht beliebig ausgedünnt werden. Zweitens können Probleme bei der praktischen Durchführung auftreten, wenn z. B. die Unterlagen beim Wähler oder den

46 BVerfG 132, S. 39 (S. 68 ff.).

47 Bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen am 13. September 2020 stimmten aufgrund der coronabedingt erschwerten Umstände der Urnenwahl 42,8 Prozent der Wähler per Brief ab. In Bayern fand die zweite Runde der Kommunalwahlen am 29. März 2020 wegen der Pandemie sogar als reine Briefwahl statt. Zu deren rechtlichen Zulässigkeit vgl. *Frederik Orlowski / Simon Pohlmann*, Die Briefwahl: Ein scharfes Schwert im Kampf gegen Epidemien? Überlegungen anlässlich kommunaler „Zwangsbriefwahlen“, in: *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 26. Jg. (2020), H. 1, S. 38 – 43.

48 Ironischerweise ist die Wahlbeteiligung seit 2015, als die Diskussion über die Maßnahmen begann, wieder gestiegen – bei der Bundestagswahl 2017 z.B. von 71,5 (2013) auf 76,2 Prozent.

49 Vgl. *Markus Klein / Jan Ballowitz / Per Holderberg*, Die gesellschaftliche Akzeptanz einer gesetzlichen Wahlpflicht in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 812 – 824.

50 Vgl. *Hermann K. Heußner*, Die Wahlpflicht – rechtliche Zulässigkeit und politische Durchsetzbarkeit, in: *Tobias Mörschel*, a.a.O. (Fn. 33), S. 181 – 203.

51 Vgl. *Roland Sturm*, Wählen im Supermarkt?, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, 64. Jg. (2015), H. 1, S. 5 – 7.

52 Vgl. *Armin Schäfer*, Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt am Main 2015.

53 Vgl. *Frank Decker / Anne Küppers*, Formen der Stimmabgabe: Höhere Beteiligungsraten durch bequemeres Wählen?, in: *Tobias Mörschel*, a.a.O. (Fn. 33), S. 141 – 163.

54 Vgl. § 24 Abs. 3 des Volksabstimmungsgesetzes. Beim Hamburger Referendum über die Olympiabewerbung am 29. November 2015 wurde die Zahl der Abstimmungsstellen von 1.274 bei der vorangegangenen Bürgerschaftswahl auf 200 reduziert. Die Briefwählerquote lag bei 88,1 Prozent.

Wahlbehörden nicht rechtzeitig eintreffen, wenn es durch das Nebeneinander von Brief- und Urnenwahl zu Doppelzählungen kommt oder wenn mit der Briefwahl unvertraute Wähler den Wahlzettel fehlerhaft ausfüllen. Drittens ergeben sich Einschränkungen bei der Geheimheit und – davon abgeleitet – Freiheit der Wahl, die sich nicht restlos sichern lassen. Hier hat das Bundesverfassungsgericht auf die Eigenverantwortung der Wähler hingewiesen, die für die Wahrung dieser Grundsätze selber sorgen müssten.⁵⁵

Eine andere Frage ist, ob die universelle Briefwahl tatsächlich zu einer Steigerung der Wahlbeteiligung führt.⁵⁶ Die Mehrzahl der Untersuchungen aus der Schweiz und einigen US-Bundesstaaten kann einen Nettoeffekt nachweisen, der aber nicht allzu stark ausfällt und sich vorrangig auf die Nebenwahlen erstreckt.⁵⁷ Die Befunde sind wichtig, weil mit dem E-Voting eine modernere Variante der universellen Briefwahl schon heute zur Verfügung steht, z.B. bei parteiinternen Wahlen.⁵⁸ Wenn Sicherheitsmängel und die digitale Spaltung der Gesellschaft dereinst überwunden sein werden, könnte das Instrument auch bei staatlichen Wahlen die „analoge“ Briefwahl ersetzen. Aber das ist Zukunftsmusik.

3.11. Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre

Von 1996 an wurde das Wahlalter im Kommunalwahlrecht in zehn Bundesländern auf 16 Jahre herabgesetzt. Klagen gegen die Absenkung wie zuletzt in Thüringen durch die AfD hatten vor den Verfassungsgerichten keinen Bestand. Auf der Landesebene können die 16- und 17-Jährigen darüber hinaus in Hamburg und Bremen (folgerichtig mit Blick auf den Doppelcharakter der Stadtstaaten als „Staaten“ und Kommunen) sowie in Brandenburg und in Schleswig-Holstein wählen. Aus den Reihen der drei linken Parteien (SPD, Grüne und Die Linke) gibt es sogar Stimmen, das Wahlalter auf 14 Jahre zu senken.

Auf der Bundesebene wird die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 (bei Bundestags- und Europawahlen) seit ihrem Bundesparteitag im September 2020 ebenso von der FDP befürwortet. Die Union hält neben der AfD an ihrer ablehnenden Haltung fest.⁵⁹ Mit Blick auf die Stimmenergebnisse braucht sie eine Absenkung des Wahlalters dabei gar nicht zu fürchten, denn die hinzutretende Gruppe der 16- und 17-Jährigen macht gerade einmal 2,2 Prozent der Wahlberechtigten aus.⁶⁰ Damit dürfte zugleich die von den Befürwortern an

55 BVerfGE 59, 119.

56 Vgl. *Frank Decker / Anne Küppers*, a.a.O. (Fn. 53), S. 151 – 155.

57 Vgl. z.B. *Jeffrey A. Karp / Susan A. Banducci*, Going postal: How all-mail elections influence turnout, in: *Political Behavior*, 22. Jg. (2000), H. 3, S. 223 – 239; *Simon Luechinger / Myra Rosinger / Alois Stutzer*, The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence from Switzerland, in: *Swiss Political Science Review*, 13. Jg. (2007), H. 2, S. 167 – 202.

58 Bei der Wahl der neuen SPD-Doppelspitze gaben in den beiden Wahlrunden im Oktober und November 2019 vermutlich jeweils etwa die Hälfte der Mitglieder ihre Stimme online ab. Eine genauere Aufschlüsselung, die mögliche Zweifel am ordnungsgemäßen Ablauf der Abstimmung zerstreuen könnte, macht die Parteizentrale leider nicht zugänglich. Das bisher einzige Land, das E-Voting auch bei staatlichen Wahlen als reguläres Verfahren nutzt, ist Estland. *Frank Decker / Anne Küppers*, a.a.O. (Fn. 53), S. 155 f.

59 Auch die Verfasser sind unterschiedlicher Meinung: *Frank Decker* ist für eine Absenkung des Wahlalters auf 16, *Eckhard Jesse* dagegen.

60 Wer sie mit der bisherigen Gruppe der 18- bis 24-Jährigen zusammenfasst, kommt auf einen Wert von 11,1 Prozent. Die Gruppe der Wahlberechtigten, die 65 Jahre oder älter sind, ist mit 24,7 Prozent mehr als doppelt so groß.

die Absenkung geknüpft Erwartung überzogen sein, diese werde zu einer besseren Interessenrepräsentation der jüngeren im Vergleich zu älteren Generationen führen.

Kritiker bemängeln neben der Anbiederung an den Zeitgeist vor allem drohende Inkonsistenzen, weil jungen Menschen in vielen Rechtsbereichen erst ab 18 oder noch später die volle Mündigkeit zugesprochen werde. Beginne die Volljährigkeit mit 18 Jahren, die Wahlberechtigung aber schon mit 16, entwerte dies den Wahlakt. Solche rechtlichen Abstufungen gibt es freilich schon heute. Eine gleichgerichtete Absenkung des Wahlalters beim passiven Wahlrecht steht ebenfalls nicht zur Debatte. Das Argument der Uneinheitlichkeit, wenn junge Menschen bei Kommunal- und Landtagswahlen wählen dürfen, bei Bundestagswahlen aber nicht, könnte sich zudem gegen die Kritiker selbst wenden, wird daraus die Forderung abgeleitet, das Wahlalter eben deswegen auch für die Wahlen auf nationaler Ebene abzusenken. Belege, den 16-Jährigen fehle die Reife oder Kompetenz für eine Wahlteilnahme, liefert die Forschung kaum. Dennoch bleibt die Akzeptanz einer Reform in der Bevölkerung gering. Knapp zwei Drittel lehnen die Absenkung des Wahlalters ab, und selbst in der Altersgruppe der 16- bis 18-Jährigen gibt es keine Mehrheit.⁶¹ Zudem würde Deutschland in Europa ziemlich alleine dastehen: Nur in zwei der 27 EU-Staaten – Österreich und Malta – dürfen 16-Jährige heute wählen.

Die Absenkung des Wahlalters beim aktiven Wahlrecht drückt mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Gesamtwahlbeteiligung, weil der Wahleifer in dieser Gruppe erfahrungsgemäß stark unterdurchschnittlich ausfällt. Dem muss als positiver Effekt ein möglicher Anstieg beziehungsweise geringerer Rückgang der langfristigen Wahlbeteiligung gegenübergestellt werden, wenn es gelingt, mit der Erstwahl ein bleibendes Interesse der jungen Menschen an Politik zu fördern.⁶² Die Befürworter stützen diese Erwartung unter anderem auf die Erreichbarkeit der 16- und 17-Jährigen über die Schulen.

3.12. Einrichten einer Kommission

Der Schlüssel für das Zustandekommen einer Reform, die über bloße kosmetische Korrekturen hinaus die Grundprobleme des Wahlsystems angeht und für die angeschnittenen Fragen der Wahlberechtigung, Kandidatenaufstellung und parlamentarischen Regierungsform überzeugende Lösungen findet, liegt in einer „Entmachtung“ der Parteien in Wahlrechtsfragen. Dass sie hier befangen sind, verwundert nicht, da diese schließlich die Grundlagen ihrer Macht betreffen. Wahlrechtsregeln weisen aus diesem Grund ein hohes Beharrungsvermögen auf.

Zwei Arten der Befangenheit gilt es zu unterscheiden: Entweder wollen sich Parteien einen Vorteil zu Lasten der Konkurrenz verschaffen (oder diesen behalten) – Wählerstimmen folgen bekanntlich der Logik von Nullsummenspielen. Deshalb würden die Liberalen,

61 Wie neuere Untersuchungen zeigen, nimmt die Akzeptanz aber dort zu, wo das Wahlalter bereits abgesenkt wurde. Vgl. *Thorsten Faas / Arndt Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Berlin 2020, S. 26 – 30.

62 In diese Richtung weisen Studien, die zur Absenkung des Wahlalters in Österreich (auf der nationalen Ebene) durchgeführt worden sind. Vgl. *Robert Vehrkamp / Niklas Im Winkel / Laura Konzelmann*, Wählen ab 16. Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung, Gütersloh 2015.

um nur ein Beispiel zu nennen, gern am Zweistimmensystem festhalten. Oder es gibt Interessen, die bestimmte Parteien oder alle Parteien miteinander zu Lasten „Dritter“ vertreten. Darin dürfte die Hauptursache für das Scheitern der aktuellen Reform liegen, denn dass die von Stimmenverlusten gebeutelten Noch- oder Schon-nicht-mehr-Volksparteien Union und SPD mit einem dauerhaft vergrößerten Bundestag gut leben können, ist ein offenes Geheimnis. Wer Stimmen verliert, möchte trotzdem möglichst viele Mandate behalten.

Auf das Bundesverfassungsgericht, das sich bei „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache“⁶³ einen besonders hohen Kontrollanspruch zubilligt, ist in dieser Situation nicht zu zählen. Zum einen wird es immer nur nachträglich tätig, zum anderen haben seine beiden Urteile von 2008 und 2012 zur heutigen Misere selbst mit beigetragen.⁶⁴ Parteien und Parlament sollten daher einen anderen Weg beschreiten und die Vorbereitung einer Wahlrechtsreform in die Hände einer unabhängigen Kommission legen. Dabei haben sie in mehrerlei Hinsicht über ihren Schatten zu springen: Erstens muss der Reformauftrag so breit angelegt sein, dass er alle drängenden Probleme umfasst – die hier vorgeschlagene Agenda bietet dafür eine Orientierung. Zweitens sollten die Ergebnisse der Kommission eine politische Bindungswirkung entfalten – der Bundestag verpflichtet sich, sie im förmlichen Gesetzgebungsprozess zu übernehmen. Drittens dürfen die Abgeordneten selbst nicht die Mehrheit der aus unabhängigen Experten sowie Bürgerinnen und Bürgern zusammengesetzten Kommission stellen. Letzte könnten wiederum durch ein Zufallsverfahren ausgewählt werden.

Eine Kommission, die nicht primär aus interessengeleiteten Vertretern besteht, hätte den Vorteil, die Reformpunkte jeweils für sich beraten und entscheiden zu können, statt sie nach der Logik parteipolitischer Tauschgeschäfte miteinander zu verrechnen.⁶⁵ Welche Zusammensetzung dabei am zweckmäßigsten wäre oder ob sogar eine reine Bürgerversammlung in Betracht käme, soll an dieser Stelle offen bleiben. Als Vorbild für eine reine Bürgerversammlung gilt in der Wahlrechtsliteratur⁶⁶ regelmäßig das *Citizens' Assembly on Electoral Reform* der kanadischen Provinz British Columbia, das 2004 ein Modell für die Umstellung der relativen Mehrheitswahl auf ein System mit übertragbarer Einzelstimme ausgearbeitet hatte.⁶⁷ In der Bundesrepublik wurde mit Formen der deliberativen Demokratie bisher nur im kommunalen Rahmen gelegentlich experimentiert. Auf der Bundesebene herrscht in Sachen Demokratiepoltik weitgehende Abstinenz – die im Koalitionsvertrag vereinbarte Expertenkommission, die Vorschläge zur Bürgerbeteiligung und direkten

63 Vgl. *Joachim Wieland* (Hrsg.), *Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache*. Tagungsband zum Kolloquium anlässlich des 70. Geburtstages von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim am 19. März 2010, Berlin 2011.

64 Vgl. *Hans Meyer*, *Bundesverfassungsgericht und Wahlrecht*, in: *Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers* (Hrsg.) *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2015, S. 511 – 523.

65 Beim Kompromiss über die Wahlrechtsreform, den der Koalitionsausschuss am 25. August 2020 erzielte, drängt sich der Verdacht auf, die weitreichenden Zugeständnisse der SPD an die Union könnten eine Gegenleistung für die auf derselben Sitzung erreichte Lösung beim Kurzarbeitergeld gewesen sein.

66 Vgl. z.B. *Joachim Behnke*, a.a.O. (Fn. 18), S. 31.

67 Vgl. *Mark E. Warren / Hilary Pearse* (Hrsg.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge 2008.

Demokratie machen sollte, ist bis heute nicht eingerichtet.⁶⁸ Diese Nachlässigkeit lässt mit Blick auf die jetzt einzuberufende Wahlrechtskommission wenig erwarten.⁶⁹

4. Ein neuer Anlauf unter einer neuen Regierung?

Ob die im Gesetzentwurf der Koalition vorgenommene Ausklammerung der Wahlsystemfragen aus dem Kommissionsauftrag das letzte Wort bleibt? Wohl kaum. Welche Wissenschaftler würden sich unter diesen Bedingungen überhaupt bereit finden, an einer Reform mitzuarbeiten? Die halbherzigen „Dämpfungsmaßnahmen“ für 2021 wären der Koalition vielleicht noch nachzusehen, hätte sie sich im Gegenzug für eine breiter angelegte Reform ab 2025 geöffnet. Warum sie eine solche Lösung verweigert hat, ist schwer nachvollziehbar. Dies könnte sich schon bald rächen. Einerseits ist nicht auszuschließen, dass die nächste Bundestagswahl eine andere Regierungsmehrheit hervorbringt – im wahrscheinlicheren Fall eine Koalition aus Union und Grünen, im unwahrscheinlicheren Fall ein Bündnis von SPD und Grünen mit der Partei Die Linke oder der FDP –, die das Gesetz zur Disposition stellt. Andererseits landet dieses ohnehin vor dem Bundesverfassungsgericht⁷⁰ und dürfte dort allein wegen der Verletzung des Proporzprinzips beste Chancen haben, erneut für verfassungswidrig erklärt zu werden.

Indem die Regierungsparteien dieses Risiko sehenden Auges in Kauf nehmen und sich über die berechtigte Kritik der gesamten Opposition an ihrem Vorgehen schnöde hinwegsetzen, fügen sie nicht nur sich selbst, sondern der gesamten Demokratie schweren Schaden zu. Unabhängig davon, wie stark aufgebläht der nächste Bundestag sein mag: Eine Revision der Revision von 2020 ist unvermeidlich. Seit 2013 tritt der Bundestag in eigener Sache auf der Stelle.⁷¹ Möge beim nächsten Anlauf nicht von einer weiteren „Fehlleistung Wahlrechtsreform“⁷² die Rede sein. Deutschland ist keine „Bananenrepublik“.

68 Vgl. *Fedor Ruhose / Hans-Jörg Schmedes*, Expertenkommission oder Demokratie-Enquete? Anmerkungen zum Stand der Demokratiepoltik auf Bundesebene, in: *Thomas Hartmann / Jochen Dahm / Frank Decker* (Hrsg.), *Die Zukunft der Demokratie. Er kämpft, verteidigt – gefährdet*, Bonn 2019, S. 219 – 231.

69 Ein Hoffnungsschimmer ist der vom Verein „Mehr Demokratie“ zusammen mit der Schöpflin-Stiftung initiierte, aus 160 ausgelosten Teilnehmern bestehende „Bürgerrat“, der auch von Bundestagspräsident *Wolfgang Schäuble* unterstützt wird. Er wäre für die Vorbereitung einer Wahlrechtsreform eigentlich prädestiniert, durfte beziehungsweise darf bisher aber nur über relativ unverbindliche Themen wie „Direkte Demokratie, Lobbyismus und Transparenz“ (2019) und – noch allgemeiner – „Deutschlands Rolle in der Welt“ (2020) beraten. Vgl. *Robert Roßmann*, „Wir müssen unsere parlamentarische Demokratie zukunftsfähig machen“, in: SZ online vom 25. September 2020.

70 Am 27. November 2020 kündigten Grüne, FDP und die Linke eine entsprechende Klage an.

71 Vgl. *Florian Grotz*, Reform der Reform? Eine kritische Würdigung des neuen Bundestagswahlsystems, in: *Tobias Mörschel*, a.a.O. (Fn. 33), S. 77 – 99; *ders.*, Im Schatten der Juristen? Die politikwissenschaftliche Wahlforschung zwischen akademischer Profilbildung und politischer Relevanz, in: *Alexander Gallus* (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Passagen. Deutsche Streifzüge zur Erkundung des Faches*, Baden-Baden 2016, S. 225 – 244.

72 *Florian Grotz / Friedrich Pukelsheim*, Fehlleistung Wahlrechtsreform, in: FAZ vom 6. September 2020, S. 6.